

Seppo Koskinen – Heikki Kulla

VIRKAMIESOIKEUDEN
PERUSTEET

Alma Talent
Helsinki 2019

8., uudistettu painos
Juridica-kirjasarjan 8. teos
Copyright © Alma Talent Oy ja tekijät
ISBN 978-952-14-3682-6
ISBN 978-952-14-3684-0 (verkkokirja)
ISSN 1459-7535
Kansi: Lauri Karmila
Taitto: NotePad Ay

Paino: BALTO print, 2019 Liettua

Anna palautetta kirjasta: kustannustoimitus@almatalent.fi

ALKUSANAT

Teos on yleisesitys virkamiesoikeuden perusteista. Siinä käsitellään valtion virkamiesoikeutta ja kunnallista virkamiesoikeutta mukaan lukien virkaehtosopimus ja yhteistoimintamenettely.

Valtion virkamieslaki tuli voimaan 1.12.1994. Teos on yleisesitys uudesta laista. Myös kunnallinen virkamiesoikeus on uudistumassa. Tältä osin kirjoittajat ovat tukeutuneet kuntalaista annettuun hallituksen esitykseen ja kuntalakiin.

Tekijöistä Seppo Koskinen on kirjoittanut jaksot VIII 2 ja 5, IX, XI 4 sekä XII sekä Heikki Kulla jaksot I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII 1, 3 ja 4, X, XI 1–3 ja XIII. Molemmat ovat lukeneet toistensa tekstit ja tehneet korjauksia. Toistoja on pyritty välttämään, ja jaksojen välisiä yhteyksiä on korostettu sisäisin viittauksin.

Rovaniemellä ja Turussa 3.2.1995

Seppo Koskinen Heikki Kulla

ALKUSANAT 8., UUDISTETTUUN PAINOKSEEN

Kahdeksannen, uudistetun painoksen sisältöön ovat vaikuttaneet erityisesti lukuisat lainmuutokset sekä myös uusi oikeuskäytäntö ja oikeustieteellinen kirjoittelu. Myös eurooppaoikeuden vaikutus on edelleen ollut tuntuva. Alalukujakoa on eräissä kohdin muutettu tai täydennetty. Hallinto- ja hovioikeuksien ratkaisujen päätösnumerot käyvät ilmi oikeustapaushakemistosta.

Kirjoittajista Seppo Koskinen on kirjoittanut luvusta VII alaluvut 2 ja 5, luvun VIII, luvusta X jakson 4 sekä luvun XI lukuun ottamatta ensimmäistä alalukua. Heikki Kulla on puolestaan kirjoittanut kirjan muut osat.

Kiitämme kustannustoimittaja Harri Korkeamäkeä asiantuntevasta ja merkittävästä avusta tekstin viimeistelyssä. Kiitämme myös kaikkia niitä henkilöitä, joiden kanssa olemme eri aikoina voineet keskustella virkamiesoikeuden pulmakohdista.

Turussa 1.8.2019

Seppo Koskinen Heikki Kulla

SISÄLLYS

ALKUSANAT	V
LYHENTEET	XV
I JOHDANTO	I
II PERUSKÄSITTEITÄ JA PERIAATTEITA	9
1 Virkamiesoikeus	9
2 Virka	12
3 Viranomainen, virasto ja laitos	15
4 Virkasuhde	18
5 Virkasuhteen ja työsuhteen väliset erot	20
III VIRKAMIESOIKEUDEN LÄHTEET	23
1 Lainsäädäntö ja lainvalmistelutyöt	24
2 Virkaehtosopimukset	27
3 Kansainväliset yleissopimukset ja Euroopan unionin oikeus	29

4	Virkamiesoikeudelliset periaatteet	33
5	Oikeuskäytäntö	35
6	Virkamiesetiikka	37
IV	VIRKAMIESRYHMÄT	41
I	Valtionhallinto	41
1.1	Yleistä	41
1.2	Määrääjäksi nimitetyt virkamiehet	45
2	Kunnan hallinto	52
V	VIRAN PERUSTAMINEN JA LAKKAUTTAMINEN JA MUUT VIRKA- JA VIRKASUHDEJÄRJESTELYT	59
I	Viran perustaminen ja lakkauttaminen valtionhallinnossa	59
2	Viran perustaminen ja lakkauttaminen kunnan hallinnossa	61
3	Muut virka- ja virkasuhdejärjestelyt valtionhallinnossa	62
4	Muut virka- ja virkasuhdejärjestelyt kunnan hallinnossa	71
VI	VIRANTÄYTTÖ	77
I	Virkakelpoisuus	78
2	Yleiset kelpoisuusvaatimukset	80
2.1	Ikä	80
2.2	Kielitaito	81
2.3	Hakijan sopivuus	85
	2.3.a. Sopivuuden käsite	85
	2.3.b. Tietojen hankkiminen hakijasta	86
	2.3.c. Nuhteettomuus, riippumattomuus ja luotettavuus	88
	2.3.d. Henkilöturvallisuus	92
	2.3.e. Terveystila	97
	2.3.f. Rangaistukset	101
	2.3.g. Taloudelliset ja muut sidonnaisuudet	103
	2.3.h. Henkilö- ja soveltuvuustestit	105

3	Erityiset kelpoisuusvaatimukset	106
3.1	Suomen kansalaisuus	106
3.2	Tutkinnot ja opinnot	110
3.3	Käytännön kokemus ja perehtyneisyys sekä johtamiskokemus ja johtamistaito	116
3.4	Kelpoisuusvaatimusten sitovuus	119
4	Erivapaus	121
5	Yleiset nimitysperusteet ja nimitysharkinta	123
5.1	Perusteiden sisältö	123
5.2	Nimitysharkinta	127
6	Virantäytön perusteet kunnallishallinnossa	130
7	Harkintavallan väärinkäytön kieltö ja syrjäntäkiellot	132
7.1	Syrjäntäkiellot	133
7.2	Poliittinen toiminta kiellettyinä perusteena	139
7.3	Yhdenvertaisuuslain mukaiset valvontamenettelyt	142
7.4	Sukupuoleen perustuvan syrjäntän kieltö	143
8	Virantäyttömenettely	150
8.1	Viranhaku	150
8.2	Nimittämis- ja ottamismenettelyt	158
VII	VIRKAMIEHEN OIKEUDET JA VELVOLLISUUDET	163
I	Yleiset oikeudet	163
1.1	Perusoikeudet ja niiden rajoittaminen	163
1.2	Suoja virantoimituksessa	183
2	Taloudelliset oikeudet	184
2.1	Yleistä	184
2.2	Palkkaus	184
	a. Valtion virkamies	184
	b. Kunnallisen viranhaltijan palkkauksesta	189
2.3	Työaika	192
	a. Valtiosektori	192
	b. Kuntasektori	201

2.4	Lapsen syntymään ja hoitoon liittyvät vapaat	203
	a. Perhevapaat valtiosektorilla	203
	b. Perhevapaat kuntasektorilla	210
2.5	Vuosilomaoikeus	216
	a. Valtiosektori	216
	b. Kuntasektori	229
2.6	Eläkeoikeus	234
3	Yleiset virkavelvollisuudet	236
3.1	Virkatehtävien suorittaminen	237
3.2	Luottamusta vaarantavat edut	252
3.3	Vaitiolovelvollisuus, tietojen hyväksikäyttökielto ja tiedottaminen	255
3.4	Sivutoimet	260
3.5	Terveydentilan selvittäminen	270
3.6	Muita velvollisuuksia	275
4	Työnantajan velvollisuudet	276
4.1	Tasapuolisen kohtelun vaatimus ja syrjäntäkielto	276
4.2	Huolehtimisvelvollisuus	278
5	Yhteistoimintamenettely	280
5.1	Valtionhallinto	280
	a. Neuvotteluveto ja neuvoteltavat asiat	280
	b. Ulkopuolisen työvoiman käyttö	287
	c. Tiedottamisvelvollisuus	288
	d. Suunnitelmat	289
	e. Toisin toiminta ja sopiminen	291
	f. Yhteistoiminta poikkihallinnollisissa hankkeissa	292
	g. Seuraamukset	292
5.2	Kunnallishallinto	293
VIII	VIRKAEHTOSOPIMUSOIKEUS	299
I	Järjestelmän kehityspiirteitä	299
2	Palvelussuhteen ehtojen määräytyminen	300
2.1	Virkaehtosopimus	300

2.2	Sopimus palvelussuhteen ehdoista	303
2.3	Viraston määräys	305
2.4	Lainsäädäntö	306
3	Virkaehtosopimusjärjestelmä	306
3.1	Henkilöllinen soveltamisala	306
3.2	Neuvottelu- ja sopimusosapuolet	307
3.3	Virkaehtosopimuksen solmiminen	308
3.4	Virkaehtosopimuksen sitovuus	309
3.5	Sopimusmääräysten noudattamisen turvaaminen	311
4	Työrauha ja työriidat	312
4.1	Työrauhavelvollisuus	312
4.2	Työtaistelutoimenpiteen sallittu kohde	315
4.3	Virkamiehen asema	317
4.4	Virkariitalautakunta	318
4.5	Työtaistelun kieltäminen lailla	319
5	Työriitojen sovittelu	320
6	Kunnallisen virkaehtosopimusjärjestelmän erityispiirteitä	322
IX	VIRKAVASTUU	327
1	Vastuun perusteista	327
2	Rikosoikeudellinen vastuu	331
3	Varoitus ja kurinpidollinen vastuu	337
4	Vahingonkorvausvastuu	343
X	VIRANTOIMITUKSEN KESKEYTYMINEN	349
1	Virkavapaus	350
2	Virantoimituksesta pidättäminen	353
3	Työtaistelu	360
4	Lomauttaminen	360
4.1	Valtionhallinto	360
4.2	Kunnallishallinto	365

XI	VIRKASUHTEEN PÄÄTTYMINEN	369
I	Yleisiä lähtökohtia	369
1.1	Päättymistavat	369
	a. Irtisanominen	370
	b. Purkaminen	371
	c. Koeaikapurku	372
	d. Määräajan päätyminen	375
	e. Nimittäminen toiseen virkaan	376
	f. Eroamisien saavuttaminen	377
	g. Työkyvyttömyyseläkkeen myöntäminen	378
2	Irtisanomistilanteet	379
2.1	Henkilökohtaiset irtisanomisperusteet	379
	a. Perusteiden sisältö	379
	b. Rajoitukset	395
	c. Sopimusperusteiset rajoitukset	401
	d. Raskaus ja perhepoliittiset vapaat	402
2.2	Johtavassa asemassa olevat virkamiehet	403
2.3	Tuotannolliset ja taloudelliset perusteet	406
	a. Yleistä	406
	b. Yleiset perusteet	406
	c. Täsmäntävä luettelo	414
	d. Uudelleensijoittaminen ja -kouluttaminen	419
	e. Irtisanomisjärjestys	422
	f. Irtisanotun takaisinottaminen	422
	g. Työllistymistä edistävä valmennus tai koulutus	424
	h. Liikkeenluovutus	425
	i. Lomautus ja irtisanominen	427
	j. Päätyminen välittömästi	427
	k. Osa-aikaistaminen	428
3	Virkasuhteen purkaminen	429
4	Irtisanomisen ja purkamisen toimittaminen	430
4.1	Muodolliset edellytykset	430
4.2	Ajalliset edellytykset	436

4.3	Toimenpiteen peruuttaminen	440
4.4	Työtodistus	440
4.5	Virantoimituksesta pidättäminen	441
5	Irtisanomisen ja purkamisen seuraamukset	442
5.1	Jatkuvuusperiaate	442
5.2	Ansion takaisinmaksu	443
6	Päätämisperusteet kunnallishallinnossa	444
6.1	Yleiset perusteet	444
	a. Päättyminen ilman irtisanomista	445
	b. Koeaikapurku	445
	c. Henkilökohtaiset irtisanomisperusteet	448
	d. Taloudelliset ja tuotannolliset irtisanomisperusteet	461
	e. Erityinen irtisanomissuoja	467
	f. Virkasuhteen purkaminen	471
	g. Virkasuhteen päättämismenettely	472
	h. Virkasuhteen jatkuminen	479
	i. Irtisanotun viranhaltijan takaisin ottaminen	480
6.2	Kunnanjohtajan irtisanominen	481
	a. Vireille tulo ja perusteet	481
	b. Kunnanjohtajasopimuksessa sovittu erokorvaus	482
XII	VIRKAMIEHEN OIKEUSSUOJA	487
I	Hallintomenettely	488
2	Muutoksenhaku ja muu jälkikäteinen oikeussuoja	499
2.1	Muutoksenhaun perusteet	499
2.2	Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset	517
3	Oikeus hyvitykseen tai korvaukseen	524
3.1	Hyvitys työelämässä tapahtuneen syrjinnän vuoksi	524
3.2	Korvaus työllistymistä edistävän valmennuksen tai koulutuksen laiminlyönnistä	525
3.3	Määrääjäksi nimitetyn virkamiehen oikeus korvaukseen virkasuhteen päätyttyä	526
4	Virkaehtosopimuksen soveltamiserimielisyydet	542

LÄHTEET	545
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO	569
ASIAHAKEMISTO	580